



TITLE:

<論文II>自治体の生活保護制度運用 実態と社会的費用

AUTHOR(S):

川久保, 堯弘

CITATION:

川久保, 堯弘. <論文II>自治体の生活保護制度運用実態と社会的費用. 資本と地域 2017, 12: 28-47

ISSUE DATE:

2017-03

URL:

<http://hdl.handle.net/2433/228995>

RIGHT:

<論文Ⅱ>

自治体の生活保護制度運用実態と社会的費用

川久保 堯弘

序

2008年の「年越し派遣村」以降、ワーキングプア、子供の貧困、いわゆる「下流老人」¹⁾など、貧困に関連する社会問題群が大きな注目を集めるようになった。

だが、貧困の拡大は地域経済や地域社会の再生産を脅かすにもかかわらず、大多数の先行研究は貧困問題を社会の再生産の問題として捉えていない²⁾。こうした再生産の視点の欠如は、国の社会保障財政の抑制方針に対する理論的な認識を制約してしまっている。持続可能な社会という観点から貧困問題をどのように位置づけ直すのか。これが本論文の背景にある理論的課題である。

貧困問題を経済学的に位置づける際、資本が社会を編成する過程で貧困が生じると指摘するだけでは十分ではない。むしろ貧困がその当事者、家族、地域社会、地域経済に対してどのような実質的な影響をあたえるのかという観点から、資本による価値増殖過程がいかなる形で経済的物質代謝の過程を攪乱しているのかを示すことが重要だと思われる。

貧困に対して財政的出動を含む対応を行わなければ、社会の総体的な損失は拡大し、社会の再生産が脅かされる。こうした計測されない「コスト」はカップの「社会的費用」概念を応用することで明確に整理することができる。社会的費用の概念は、社会の物質代謝に依拠する有効な社会政策と社会実践を構想する上で、重要な情報的な基礎となると考えられる。

本論文の課題は経済学による生活保護分析の内容を拡張することにある。既存の研究においては、生活保護制度の運用のあり方が社会全体にもたらす経済的効果が、分析の方法論的個人主義に制約されて、十分に検討されてこなかった。

そこで本論文では、既存の研究において十分に検討されていない諸論点について、非貨幣的な素材の次元³⁾を取り込んだカップの社会的費用論を分析に

応用し、広義の経済問題としての生活保護の社会的費用の考察を試みたい。

Ⅰ 生活保護制度の現状と課題

1 生活保護の現状

1-1 制度の概要

現代日本において、生活保護は唯一の最低生活保障機能を持つ社会保障制度である⁴⁾(笠木 [2015] 380-381 ページ)。以下、本論文の論点に関わる範囲で、制度の概要について確認したい。

生活保護における最低限度の生活に必要な費用は、世帯人数、年齢、地域、障害や疾病の有無、学齢期の子の人数等の要素によって世帯毎に決定され、当該世帯収入が最低生活費に対し不足する分だけ保護費が支給される⁵⁾。

生活保護を利用する際には、①申請、②調査に基づく審査、③保護の開始あるいは却下の決定というステップを踏むことになる。この際、基本的には世帯収入が最低生活費を下回っていれば生活保護を受給することができるが、他に活用できる資産や制度があれば可能な限りそれを活用することが求められる。

生活保護の現業に従事する職員はケースワーカー(以下、CW)と呼ばれる。CWの主な業務は、保護決定の審査や支給内容の計算・検討、受給世帯の自立助長のために必要な助言・指導である。助言・指導の内容は、住居、金銭管理、医療、家族関係など多岐にわたるが、「その他世帯」を中心とする稼働年齢層⁶⁾に対しては特に「就労指導」が重視されている。

受給中に世帯収入が最低生活費をこえた場合、保護の停止もしくは廃止の決定がなされる。特に継続的な賃金収入によって最低生活費を越えて保護を廃止することを就労自立という。

以上が制度の概要である。

1-2 生活保護の漏給

次に、全世帯に占める生活保護世帯の比率を示す保護率について確認しよう。後に見るように保護率は生活保護の社会的費用を分析する上で欠かせない指標となる。

保護率は、生活保護制度の成立以来一貫して低下傾向にあったが、1995年を底にU字型の上昇に転じ、2015年4月には保護世帯数162万924世帯、保護人員216万3,414名となった（「被保護者調査」2015年4月速報値）。95年以降の保護率増加の要因は、雇用条件の悪化や、社会保障制度全般の脆弱性という環境下で高齢化が進展したことにある。なお、95年以降もっとも数値を増大させた世帯類型は高齢者世帯である。現在、生活保護の財政支出は年間3兆円を超えているが、そのうち医療費が半数を占め、さらに医療費の約4割は精神疾患による長期入院である。医療分野における社会保障制度の脆弱性ゆえに、生活保護に財政負担が集中しているといえる。

生活保護の社会的費用を考察する上で保護率と同様に重要な指標は、生活保護の定める最低生活費以下の収入しかない世帯のうち、保護を実際に受けている世帯の割合を示す捕捉率である。捕捉率を裏側から捉えた数値は漏給率となる。

現在、生活保護の捕捉率は1割から3割程度と推計されている⁷⁾。また、後藤道夫によれば、漏給人口は、2014年4月時点で1,188万人（全人口の9.3%）に及ぶと推計される⁸⁾（後藤道夫[2014]）。

他の先進国の公的扶助の捕捉率が、ドイツ約7割、

イギリス約9割、フランス約9割であることは対照的である（唐鎌ほか[2008]）。

先に見た漏給層と生活保護を現に受給している層を合計すれば約1,404万人となり、全人口の11.6%が国の定める最低生活費以下の生活状況におかれていることが分かる。

本論文では、この1,404万人を生活保護の運用から直接に影響を受ける経済主体であると捉え、生活保護の社会的費用に関する第一次人口圏（以下、第一次圏）と呼称する。

これに対し、親密圏・地域労働市場・地域経済・社会関係資本等によって第一次人口圏と関連づけられた諸経済主体の領域を、生活保護の社会的費用に関する第二次人口圏（以下、第二次圏）と呼称することとする。

1-3 漏給の原因

表1は、全世帯類型で5世帯に1世帯以上、賃金・給与が主な世帯類型で5世帯に1世帯近くが貧困線以下で生活していることを示している。これは「貧困の大量性」（唐鎌[2012a]）という状況である。特に、「賃金・給料が主な世帯」の貧困世帯数・貧困世帯率は97年の390万・12.7%から、2007年の582万・18.5%へと増大しており、「年金・恩給が主な世帯」よりも貧困の増大が急速である。

しかし、上記の傾向は生活保護の増加の大部分が高齢者世帯であるという近年の保護の動向に反している。これは、生活保護の漏給が稼働年齢層において特に著しいことを示唆している。

表1 労働者世帯と年金世帯の貧困推計

	総世帯数（万世帯）			貧困世帯数（万世帯）			貧困世帯率（%）		
	1997	2002	2007	1997	2002	2007	1997	2002	2007
賃金・給料が主な収入の世帯	3,070	3,035	3,148	390	552	582	12.7	18.2	18.5
年金・恩給が主な収入の世帯	727	1,054	1,255	180	279	319	24.8	26.4	25.4
全世帯数	4,625	4,961	5,225	756	1,105	1,160	16.3	22.3	22.2

（注）貧困基準は生活保護被保護世帯のそれぞれについて計算される、当該年の最低生活費の世帯人数別平均値（「被保護者全国一斉調査」各年より計算）、および、それに給与所得控除を加えた額を用いた。後者は「賃金・給料が主な収入の世帯」に適用し、前者は「年金・恩給が主な収入の世帯」を含む他の収入の種類の世帯に適用した。就業構造基本調査では世帯の主な収入の種類を10に分けて問うている。世帯収入は100万円ごとの階層を答えさせる調査であるため、それぞれの収入階層内の均等分布を仮定し、世帯人数ごとに推計して合算した。

資料）総務省「就業構造基本調査」1997年、2002年、2007年

出所）後藤道夫、布川日佐史、福祉国家構想研究会編（2013）、2ページ

貧困化が進行していく中で大量の漏給が生じる要因として最も大きなものは、生活保護受給者の増大を抑制しようとする国や地方自治体の方針である。

80年代の生活保護行政の第三次「適正化」において、国の抑制方針は地方自治体の生活保護行政を強く制約するようになった(唐鎌 [2012b])。この時期から、生活保護申請の現場では、申請者に対して窓口で申請書を交付しないという「水際作戦」と呼ばれる行政の違法行為が横行するようになり、現在も多くの自治体で事実として同様の運用が行われている⁹⁾。

また、こうした行政の対応に加え、生活保護受給に対する社会的スティグマが強いことで、生活保護が必要な状況であるにもかかわらず申請をしようしない世帯も多い。

2 生活保護制度改革

2000年台半ば以降、日本政府は生活保護費の増大を問題視し、財政支出抑制の観点から生活保護制度改革を推進している。こうした政府の抑制の意図は、2012年に成立した「社会保障制度改革推進法」の「附則」において、①不正受給の厳罰化、②生活保護基準の引き下げ、③就労促進の強化、生活困窮者対策と就労しない受給者への厳格な対応、を内容とする「生活保護制度の見直し」が規定されたことに明瞭に表現されている(加美 [2014])。

生活保護費抑制のための制度改革は、2013年12月の生活保護法改正と生活困窮者自立支援法の成立、670億円の保護費抑制を目的とする生活扶助基準の切り下げ、就労支援・不正受給防止等によって450億円の削減を目指す、という政策を成立させるにいたった。特に、生活保護の運用という観点では、①就労自立を促進するための給付金の創設、②自立に向けての基礎となる健康の保持及び増進の努力や、生計状況の適切な把握を受給者の責務とすること、③申請時の提出書類、扶養照会の権限強化などの不正受給対策の強化、などが主な運用の変更点となる(吉永 [2013])。

だが、国の法制度の規定だけでは実際の各自治体の運用実態は見てこない。より実態に接近するためには、厚生労働省の行政通知を参照する必要がある。以下、行政通知の内容に依拠しながら、この間の生活保護行政において「就労自立の促進」がどのように取り扱われているのかを確認したい。

厚生労働省は「就労可能な被保護者の就労・自立支援の基本方針について」(社会・援護局長通知平成25年5月16日、以下「基本方針」)によって「就労促進」のための指導・指示の具体的な方式を示した。主な内容は次の6点である。①就労可能な受給者に対し、保護開始6ヶ月以内の「集中的な就労・自立支援」を行い、6ヶ月以内での保護からの早期脱却を目指す。②就職先が見つからない受給者には3～6ヶ月段階で「低額であっても一旦就労すること」を求める。③自立活動確認書の作成を求め、月1回以上の面接活動や月3回以上求人先に応募していること、「確認書」に基づく求職活動を月6回以上行っていること等、活動要件を満たしている者に限り「就労活動促進費」(月5,000円)を支給する。④勤労控除特別控除の廃止。⑤保護受給中の就労収入の一定金額を積み立て、就労により保護廃止に至ったときに支給する「就労自立給付金」を創設する。⑥稼働能力の活用状況に問題がある者等に対しては、一定の手続きを経た上で保護の停止・廃止を行う。

「基本方針」は、指導・指示に従わなかった場合の保護の停止・廃止が強調されている点、「低額であっても一旦就労」を促す点、「確認書」の書式に予め例示されている希望職種や労働条件等が非正規雇用を前提としたものである点などから、個々の受給者の状況に応じた支援ではなく、保護からの脱却を第一の目的とする「ワークファースト」的な支援へとつながる恐れが指摘されている(加美 [2014])。

一方、同通知は、①高校在学、傷病、障害等のため、就労が困難な者は対象者から除くこと、②就労先が見つからないことのみを理由として指導・指示を行うなどの機械的な取扱いをしないこと、に触れている。これはワークファーストであるとの批判を考慮し、現場の運用に一定の制限をかけたものと解することができる。ただし、こうした原則が、現実にはどのように機能しているのかについては、地方自治体の生活保護制度運用の実態を見なければ見えてこない。これについては、IVにて詳しく検討を行う。

II 生活保護に関する先行研究の現状と課題

近年の生活保護改革の理論的裏付けとなった経済学研究においては、生活保護に関連する多様な社会的費用が見過ごされており、中長期的に社会に与え

る多様な経済的損失が考慮されていない。本論文では紙幅の制約上、生活保護にかんする先行研究の詳細な検討を行うことはできないが、既存研究の分析枠組みの特徴と問題点について簡単に整理すれば次のようになる。

第一に、経済学における生活保護分析の主流派であり、もっとも現実の政策への影響力が強いのは、M. フリードマンの「負の所得税」の提唱以来の公共経済学や労働経済学の研究である（欧米の代表的諸研究については、林正義 [2008]、國枝 [2008] に詳しい）。この分析においては出来る限り市場システムを阻害しない公的扶助制度を理想とし、最低所得保障が個人の労働意欲を失わせ市場効率性を損なう「貧困の罠」を生んでいることが問題視される。

日本においても、2003 年から 2004 年に開かれた「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」などの社会保障審議会で福祉受給者の「貧困の罠」の問題が議論されはじめたことをきっかけに、新古典派経済学による生活保護制度分析や政策提言が増加しつつある（林正義 [2008] i ページ）。代表的な議論は鈴木亘 [2014] である。

第二は、第一の見解に対立する、社会福祉論や法学など経済学以外の分野における生活保護研究である。これらの分野では貧困の実態を明らかにし、主に憲法や法律が規定する生存権という人権的なアプローチから現状の社会保障制度の脆弱性を批判するという構成を取る傾向にある（稲葉剛 [2013]、全国「餓死」「孤立死」問題調査団 [2012] 等）。また、伝統的な所得分配の不平等だけではなくジェンダー、学歴、病気・障害、家族との関係性、自己肯定感の欠如、社会的孤立等の多様な要因が貧困を生み出すことに着目し、所得分配にとどまらない個人の多様なニーズにあったパーソナル・サポートを強調する社会的排除論（岩田 [2008]）も存在する。

これらの諸学問が提起する論点は、近代経済学によって「社会的価値」として受容される場合もある。代表的なものは A. センの「機能と潜在能力」（capability 以下、潜在能力）論である。しかし、これらの研究は方法論的個人主義という限界が内在するため、新古典派に対する批判として構造的な弱点を抱えていると考えられる。

第三の研究は、生活保護の機能が労働市場の下方競争圧力に与える影響を提起した社会経済学の研究である（後藤道夫 [2013]）。この分析によれば、

生活保護の最低生活保障機能が弱まれば、労働者は劣悪な条件の仕事であっても働かざるを得なくなり、労働者間競争の激化によりさらに労働条件が社会的に低下する傾向があることを指摘する。こうした指摘は、G.E. アンデルセン [2001] にも見られるが、他の社会保障にかんする研究ではほとんど考慮されていない。

管見するところ、生活保護制度を経済社会の再生産という評価次元で検討した先行研究は、社会経済学の一部の研究において生活保護を労働市場の競争規制という文脈から整理した上記の研究のみである。また本論文で検討するような、労働市場における競争規制にとどまらない、生活保護にかんする包括的な社会的費用の構造を考察対象とする先行研究は、社会経済学のものを含めても存在しない。

多くの先行研究では、経済効率性と「社会的価値」の二元論を前提としている。これは多元主義的な折衷案においても本質的には乗り越えられていない。こうした構図のもとで、経済社会の再生産の問題は新古典派による把握が主流となっている。現に制度改革が急速に進行している以上、制度が再生産に与える総体的影響の見取り図にかんする経済学的考察が求められているといえよう。

III 社会経済学による生活保護制度分析の拡張

1 社会的費用論の導入

II で見た理論的課題を解決するために、K.W. カップの社会的費用論を分析概念として用いることが有効であると考えられる。

社会的費用論を体系的に展開したカップは社会的費用を次のように捉える。「私的生産活動の結果、経済上こうむる有害な影響や損害だと規定することができる。社会的費用は、さまざまな『不経済』とか危険や不安の増大という形態をとり、遠い将来にまで拡がりかねないものである。これらの不経済が社会的な費用となるのは、それが実際には第三者や社会によって負担されるからである。この意味で、こうした不経済はまさに『外部的』なものである」（K.W. カップ [1975] 89 ページ）。

新古典派の外部不経済論とカップの社会的費用論の差異は、後者が、価値の計算から除外される素材的な経済の次元を主要な分析対象とする点にある。

社会的費用論は主に私的企業が引き起こす公害や

環境問題の分析に利用されている。管見では、公的扶助制度の分析にカップの社会的費用論を応用する研究は存在しない。しかし、カップは公営企業の活動、行政の開発計画の影響、労災による人的損失を社会的費用の指標として捉える理論的射程を持っており、公的扶助制度の分析にも十分に応用が可能である。ただし、そのためには社会的費用の概念を次の通り拡張しなければならない。

＜社会的費用とは、生産活動や社会政策において私的会計の原理が貫徹されることで無視される、第三者及び社会が負担し社会の再生産を攪乱する、実態的なあらゆる損失を指す＞

生活保護制度における社会的費用とは、生活保護「適正化」の観点を貫徹する制度運用によって無視される、社会の再生産に負の影響を与える損失のことである。カップの定義との差異は、社会的費用を「無視される損失」と規定している点である。このような補正を行うのは、生活保護における社会的費用においては、制度が本来対処すべき社会的費用が実際には対処されていないという問題と、制度の運用のあり方によって新たな社会的費用が発生するという問題の2つの側面があるからである。

2 市場経済の社会的費用

生活保護の社会的費用とは、まず第一に、生活保護の外部で発生し、本来生活保護において対処することが想定されているにも拘らず、しばしば「無視される」社会的損失である。第二の制度運用そのものによって発生する新たな社会的費用は、第一の側面の無視ないし軽視によって生じる性格のものであるため、まずは第一の側面に着目し、生活保護の社会的費用とは何かを整理したい。

そもそも、市場から得る収入では生活できないものに対して貨幣的な給付を行う必要性は、市場経済が社会のあらゆる領域を商品化していく過程で初めて発生する。資本は、近代以前の貴族と奴隷・領主と農民などの人格的關係とは違い、労働者が失業したとしても、その生存に責任を持つ内在的論理を持っていない。また、労働力の過度な使用による健康の悪化、労働者の子供の教育への影響、住宅の密集による劣悪な住環境、疫病の蔓延に対しても責任を負わない。これらは、市場経済が成立したことに

よって、社会の誰もが責任を負わなくなった費用であり、もっとも根源的な社会的費用である。

こうした社会的費用は、何らかの対処がなされなければ、社会の再生産に様々な悪影響を及ぼす。産業革命期のイギリスで、労働者の平均寿命の減少、スラム、疫病の発生が社会問題化したことはその典型例といえるだろう。

社会の再生産の危機は社会の政治的統合の動揺にもつながった。生活保護を含む公的扶助は意識的であれ無意識的であれ、こうした社会的費用への一定の対処として発展してきた。

3 生活保護制度の社会的費用

3-1 生活保護の社会的費用の包括性

生活保護の社会的費用分析では、社会的費用の移動を総体として捉えることが重要である。たとえば、「水際作戦」は保護費の削減にはなるが、それは医療保険、公的職業訓練、自殺対策、親密圏や地域経済等へ費用転嫁がなされたにすぎない。そこで、以下では生活保護に関連する社会的費用項目をできるかぎり包括的かつ具体的に検討する。

3-2 経済的困窮による自殺

自殺は因果関係の累積や連鎖の重要性を示唆するという点で、生活保護の社会的費用分析の出発点に適している。

日本の自殺者は98年に急速に増加し、2012年まで年3万人以上で推移し、現在でも依然として高い水準となっている。2009年における日本の自殺率は人口10万人中24.4人で、OECD34カ国平均の約2倍で韓国・ハンガリーに次いで3番目に高い。

警察庁の自殺統計によれば、ここ20年の自殺の動機は経済・生活問題が第2位となっている。また、305人の自殺者の自殺経路や要因を詳細に分析した調査（自殺実態解析プロジェクトチーム[2008]）は、動機第1位の「健康問題」や第3位の「家族関係」の背後に社会経済的要因が存在し、これらの発生リスクを高めている可能性を指摘する（表2）。これによれば「うつ病」や「家族の不和」の多くに、因果関係の出発点となる労働環境や失業、債務問題等が存在している。日本における自殺率と社会経済的要因の相関関係は諸外国よりも特に高い（澤田[2013]）。これは、所得格差のスティグマが心理状態を悪化させる効果が日本において諸外国よりも高

表2 自殺の10大危機要因と危機複合度

10大危機要因	細目	危機複合度	
事業不振	事業不振	1.5	1.7
	倒産	2.6	
職場環境の変化	昇進	1	1.8
	配置転換	1.8	
	転職	2.1	
	降格	2.8	
過労	過労	1.9	1.9
身体疾患	その他	2.2	2.2
	腰痛	2.4	
職場の人間関係	職場のいじめ	2.4	2.5
	職場の人間関係	2.6	
失業	失業	2.5	2.8
	就職失敗	3.5	
負債	住宅ローン	1	2.9
	連帯保証債務	2.5	
	その他	2.6	
	多重債務	3.3	
家族の不和	親子間	2.9	3
	離婚の悩み	3	
	その他	3	
	夫婦間	3.1	
生活苦	生活苦	3.5	3.6
	将来生活への不安	3.9	
うつ病	うつ病	3.9	3.9
	自殺	5	5

（注）それぞれの危機要因は独立に生じる場合と、他の危機要因によって引き起こされる場合がある。

危機複合度とはそれぞれの危機要因が含有している危機要因の数。問題の出発点となっているときその要因の複合度は1となる。そのため、危機複合度が1に近いほど多くの問題の出発点になる要因であるといえる。

出所）『自殺実態白書 2008 第二版』19 ページ

い可能性がある（澤田〔2013〕）ことだけではなく、生活保護の漏給も作用していると推測される。

澤田〔2013〕は、自殺対策の経済学的な必要性を次のように整理する。第一に、自殺は遺族に対して深刻な心理的・精神的影響・経済的負担という「負の外部性」を生み出す。こうした影響は、最悪の場合遺族の自殺につながる可能性がある。この「負の外部性」がおおよぶ範囲は、自死遺族の人数とおおよそ等しい。2006年には自殺者1人当たりの遺族は4.78人と推計され、自死遺児はおおよそ8万6,230人、生存している自死遺族の総数は約292万人～346万人（37人～44人にひとりが自死遺族）と推計される¹⁰⁾。より広い親族・友人・同僚・近隣住民などを含めると、自殺の負の外部性は総人口のかなりの範囲に及ぶ。

第二に、自殺によって社会の構成員が失われることは、それ自体が社会にとっての損失であり、さらにその構成員が経済活動に参加できないことで国の経済全体にも影響を及ぼす。この影響を計る指標

としては、「損失生存可能年数」（Potential Years of Life Lost:PYLL）がしばしば利用される。PYLLは故人が仮に亡くならなければ平均的に生存できた残年数をもとに、死亡による「失われた年数」を測る指標である¹¹⁾。2010年の自殺PYLLの推計では、1年間の自殺によって男性約59万年、女性約26万年、計約85万年が将来にわたって失われたという推計がなされている。

第三に、自殺の金銭的な損失は一般に、自殺が発生した際の救急車の出動、検死や治療、警察の実況見分にかかる直接的費用と将来稼得するはずだった生涯年収（間接的費用）に分けられる。日本における間接的費用と消費活動や労働市場への参加も含めたマクロ経済モデルの推計では、2009年の自殺がゼロだった場合、1兆9,028億円のGDP引き上げ効果があるとの結果が出ている。なお金銭換算の困難性のため、この推計には家事・介護・ボランティア活動等の損失は含んでいない。以上が澤田の議論である¹²⁾。

実際に生活保護の運用が自殺に影響したと推測できる以下のような事件も報じられている。① 2015年6月に東海道新幹線の中で71歳の単身男性が焼身自殺をした事件。人的被害：女性1名が死亡、28人が重軽傷。JRの金銭的被害：車両の修理代、被害者への慰謝料、約9万4,000人の乗客への影響。世帯の経済状況：2か月分の年金が24万円。国民健康保険料や住民税の支払いが苦しく、生活が不安で自殺しようかと繰り返していた。生活保護との関係：国民健康保険料や税額分を考慮すれば、生活保護を申請すれば受給できた可能性がある。また、区役所で自殺をほのめかしたが相手にされなかった(『週刊朝日』2015年7月17日号20-21ページ)。② 2014年9月に銚子市の母親が中学生の一人娘を殺害し、自らも死のうとした事件。事件当時の母親は心身喪失状態だったことがうかがわれる。経済状況：多重債務。県営住宅の家賃滞納。事件は強制退去が行われる日に発生。生活保護との関係：申請すれば受給できた可能性が高い。福祉事務所に少なくとも2回訪れているにもかかわらず、「申請しても給付決定になることはないだろう」という担当者の発言によって申請は行われなかった(林治[2015])。2例とも澤田が挙げた自殺の社会的費用が全て発生している。加えて①では再発防止のための多額の設備投資が必要とされ、②では子供の将来の可能性が失われ、母親に回復困難な心理的傷が生まれてしまった。

以上の考察により、最低生活費以下の家計が背景にある自殺の社会的費用は、生活保護の運用のあり方を独立変数として変化する、生活保護の社会的費用の一部をなしていることが分かる。65歳未満における受給者比率の増大と自殺率の低下は有意に関連しているとの統計分析も存在しており(澤田[2013]151-152ページ)、自殺防止における最低生活保障の重要性が示唆されているといえよう。また、遺族への影響やPYLLの推計は、生活保護分析においても、第二次圏への影響を経済的問題として位置付ける必要性を示唆するものである。

3-3 経済的困窮による犯罪

2013年における65歳以上の高齢者の一般刑法犯検挙人員は46,243人であった。罪状は万引きが60.4%、万引き以外の窃盗が13.2%、横領8.4%で合わせて82%であり、全年齢の64.4%を大きく上回っている。また再犯率も他の年齢層よりも高

く、粗暴犯も大きく増加している。万引き犯に占める年金生活者の割合は96年の4%から2013年の19.5%へ約5倍になっており、人口の高齢化だけでは説明できないほど急激に上昇している。この背景には経済的困窮があると指摘されている(法務省法務総合研究所[2014])。先に自殺において検討した2事例は同時に困窮による犯罪でもあった点にも注目されたい。

犯罪の社会的費用は、①捜査費、収監費、犯罪抑止政策、裁判等の財政コスト、②被害者の生命や財産の侵害、③加害者やその家族の経済的、心理的状況の悪化、④家族や地域社会の人間関係の破壊、などが考えられる。自殺と同様に経済的困窮による犯罪も漏給がもたらした社会的費用であるといつてよいだろう。

3-4 貧困による健康の悪化

貧困が健康に対して悪影響を与え、結果として重病化を招くという実証研究が日本においても近年積み重ねられてきている¹³⁾。これらの研究によれば、受診抑制、栄養状態や住宅の状態の悪化による疾病の増加、貧困がもたらすストレス、無理な就労などの要因により、低所得(特に困窮状況)と健康の悪化の間に有意な関係があることが示されている。貧困がうつ病などの精神疾患をもたらすという知見も積み上げられてきている。また、経済的理由により医療を利用できず、手遅れで死亡してしまう人々が相当数存在することが指摘されている¹⁴⁾。

これにより次のような社会的費用が発生する。第一に、貧困による健康状態の悪化は、仮に短期的に医療受診の抑制などによって医療保険財政を節約できたとしても、中長期的には重症化によってかえって保険給付額や医療扶助費を含む生活保護給付額を増大させる¹⁵⁾。また、死亡した場合は自殺と同様PYLLの社会的減少をもたらす。90年代後半以降、毎年数十件から100件近く発生が確認されている餓死¹⁶⁾も同様である。第二に、心身の健康の破壊は自立阻害要因の累積として現れ、社会的にも、労働力の質的・量的不足が促進される。さらに経済活動・親密圏・地域活動への参加に割り振ることができたはずの社会活動時間が減少し、PYLLが割り引かれる¹⁷⁾。第三に、経済的理由によって治療を受けられないこと、生活保護の違法な運用によって強い劣等感や精神的負荷を感じることで、自殺や経済的犯罪

などのリスクも高める。第四に、貧困世帯の子どもが必要な医療や栄養にアクセスできず健康状態を悪化させ、自立阻害要因を累積させる（尾崎 [2009]）。これは貧困の連鎖の促進要因となる。

3-5 借金への依存と親密圏の疲弊

生活保護を利用しない場合、困窮者が当座の生活を成り立たせようとした場合、借金に頼るか、家族や親しい友人（以下、親密圏）等の援助という手段しか方法がない場合が多い。しかし、これらを利用することによって社会的費用はより増大する。

第一に、借金に頼れば、金利分を含めた返済のために貧困状態からの脱却に必要以上のコストがかかる。また、日本の借金は連帯保証人制度の慣習が強く、保証人も共倒れになってしまう可能性が高い。借金は貧困を増加させ、貧困からの脱却にかかるコストを上昇させるのである。

第二に、親密圏の援助に頼れば、貧困のコストが親密圏へと波及する。親密圏に余力があればよいが、近年では大部分の勤労者世帯の生活は苦しくなっており、「共倒れ」のリスクも増大している。借金で考えても、個人が利用できる連帯保証人は基本的には親族かよほど親しい友人であり、連帯保証人によって本人のみならず家族まで破綻するばかりか、それにより人間関係が断絶する場合もある。この点は多くの聞き取り調査やルポ等でも明らかになっている（藤田 [2015]）。事実、近年の餓死・孤立死事件には、①複数人世帯化、②稼働年齢層＋要介護者、という傾向が見られるとの指摘もある（全国「餓死」「孤立死」問題調査団 [2012]）。また女性や子供の貧困研究の視点からは、親密圏に頼らざるを得ないためにDVから逃げ出せず、精神疾患を発症するリスクが指摘されている。生活保護の利用者にはDV被害者も多く含まれているが、心身に負った傷のために、自立が困難な状況に追い込まれていることが多い。

3-6 社会関係資本に与える負の影響

R. パットナム [2006] は、経済や社会生活の効率性が、社会組織の社会的紐帯や一般的信頼感の強さ、経済主体の互恵的行動などから正の影響を受けていることを明らかにし、そうした関係性を社会関係資本として概念化した。生活保護の運用は社会関係資本にも様々な影響を与える。たとえば負の影響

として、①親密圏の疲弊による家族・知人間の相互扶助の衰退、②PYLLの量的・質的減少による地域経済・地域社会への参加の減少、③犯罪による地域の信頼関係の低下、などが考えられる。

社会関係資本においては、政府の介入を減らし社会関係資本を豊かにすることを重視するアプローチと政府による支出を重視するアプローチが存在している。日本では「社会保障改革促進基本法」にも見られる通り、前者が政策基調となっている。しかし、漏給によって制度が引き受けなかった社会的費用は社会関係資本に転嫁され、後者を掘り崩してしまうのである。昨今の社会保障制度改革は、ますます共助に依存する傾向を強めているが、共助は素材的な再生産を担保する最低生活保障がない状態で酷使されるならば、環境問題における生物資源管理と同じく、疲弊し枯渇する可能性が高い。孤立死の増加は、こうした日本社会のコスト転嫁構造を示唆している。

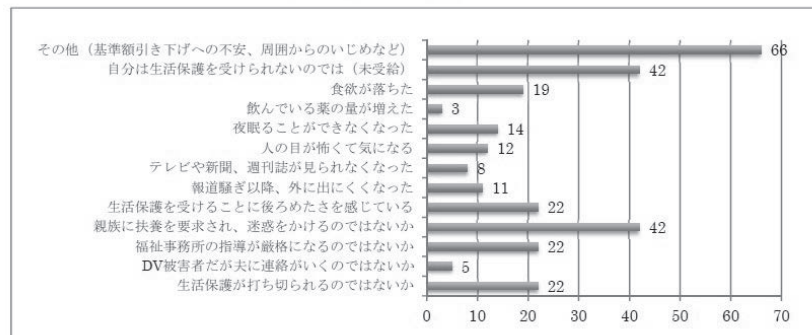
3-7 小括

こうした社会的費用は、生活保護の運用によって大きく変動する。特に、「貧困の大量性」の時代においては、受給者と漏給層という膨大な人口集団に関連するため、社会の再生産により大きな影響を与える。表2を敷衍すると、社会的費用の諸項目は相互に連鎖し合い、累積的に増大していくことが分かる。自殺対策や貧困の連鎖対策に予算を投じながら、その一方で最低生活保障を行わないような政策は、社会的費用の累積的拡大という性質上、効率的ではない。反対に、できるかぎり問題が単純な早期のうちから介入することが費用の連鎖的拡大をとどめるために有効である。

社会的費用論から捉えた諸個人は、①心身の健康、②親密圏や地域との社会的紐帯、③子育てによる世代的再生産、④地域経済の中で有形無形の経済活動や労働の提供という素材的側面によって制約されている。これらのいずれにも全くかわりのない諸個人は存在しないため、第一次圏に対して生じた社会的費用は第二次圏へと不可避免的に波及するのである。

この素材的制約について具体的に考察することは、非貨幣的な経済社会の再生産の見取り図を描く作業となる。こうした物質代謝の過程は、諸世帯の収入が最低生活費を満たさないことで容易に攪乱さ

図1 「バッシング」の健康・社会関係資本への影響



(注) 2012年5月30日から6月9日までに法律家等で構成する支援団体が実施した電話相談にかかってきた363件の相談のうち、なんらかの不安を訴えた全体の44%にあたる160人の訴えを類型別に集計。なお、ひとりが複数の主訴を持つ場合は複数でカウントしている。

出所)『間違いだらけの生活保護バッシング』79-80ページより筆者作成

れ破壊されてしまう。

これに対しホモ・エコノミクスの個人を前提とする新古典派の分析では、就労を行わない個人は、なんらかの効用を最大化する選択を行っている（たとえば所得よりも余暇の増大によって効用を最適化している）と想定され、素材的制約が考慮外におかれる。そうした前提の下では、最低生活費以下の生活をもたらす社会的費用の累積が構造的なものであることが見えなくなってしまうのである。

社会的費用論は、個人を制約する素材的側面を重視する点では、潜在能力論などの方法論的個人主義と共通点を持つ。しかし社会的費用論は、素材的側面が受ける影響が個人的な領域にとどまることなくより広い人口層へ波及し、経済社会の再生産問題となることを強調する点で、方法論的個人主義とは全く違った視座を持っているのである。

以上、生活保護には市場経済の社会的費用を受け止め軽減する機能が期待されるという観点から、生活保護の社会的費用の項目を検討した。これに加えて、CWの支援のあり方や受給者に向けられる社会的な視線のあり方によって新たに発生する社会的費用も考慮する必要がある。実際、CWによる申請時の対応や指導・指示のあり方、生活保護に対する一般社会の受け止め方は、申請者・受給者の精神的健康や日常生活や社会生活の質に影響を及ぼす。

政治家やメディアによる生活保護へのバッシングが集中した2012年に支援団体の電話相談に寄せられた相談内容(図1)をみると、バッシングが精神的健康や日常生活、社会関係資本に与えた負の影響がはっきりと見て取れる。また、同電話相談では、医者から不正受給をしていないかと問いつめられ

た例、CWの無理解や暴言、不合理な就労指導、近隣住民からのバッシング等によって体調を崩し、かえって自立阻害要因が深まった事例が多数報告されている(生活保護問題対策全国会議[2012]、86-91ページ)。モラルを訴えるバッシングによって、社会的費用が増大しているのである。以上が、生活保護の社会的費用の総体であるが、より具体的に、地方自治体の現場での制度運用を、大阪市と釧路市をとりあげて、分析することにしよう。

IV 地方自治体の生活保護制度運用

1 大阪市の「稼働能力」の取扱いと社会的費用

1-1 大阪市の生活保護の地域的特徴

全国的生活保護世帯数は、伸び率がここ数年鈍化しているものの、2015年7月の速報値で過去最多の1,628,905世帯(対前年同月比:101.2%、19,911世帯増)となった。一方で、大阪市の保護世帯数は2015年9月の速報値で117,375世帯(対前年同月比:99.8%、279世帯減)である。大阪市の停止中をのぞく被保護者世帯の構成は、2014年度月平均で、高齢者60,800世帯、母子7,267世帯、障害15,155世帯、傷病14,832世帯、その他18,573世帯である。高齢者世帯の比率は52%と、全国の49.3%よりも高い。だが生活保護世帯に占める「その他世帯」の割合は15.9%で、全国平均の16.9%を下回っている。

90年代後半から現在までの大阪市の生活保護の動向はきわめて特徴的である。まず、大阪시는90年代後半から全国平均や他の政令市を上回るペースで保護率を増大させた。高齢者世帯の割合と「その

他世帯」の割合はそれぞれ全国平均を上回っているが、2012 年までは特に「その他世帯」の増加率が大きい。

「その他世帯」の急速な増大は、大阪の労働市場の地域的特徴から考察することができる。まず、大阪府の完全失業率は全国平均よりも高い（2010 年 7 月から 2011 年 12 月の調査で 5.1%、全国平均は 4.8%）。また、非正規雇用率も高い（43%、全国平均 39%）。歴史的にみて、大阪市はいちはやく資本主義的都市化が進行し、工業の集積地として農村からの労働力を引きつけ、日雇労働市場に付随するスラムが形成されてきた（砂原 [2012]）。また、1980 年代以降の産業構造の変化は、大阪の国内経済における地位を低下させ、大規模な開発プロジェクトによってかえって中小企業を中心とする地域経済循環が立ち行かなくなり、本社機能の東京一極集中のために支店経済化が進行した（岡田 [2010]）。大阪市の保護率の増加や「その他世帯」の動向の背景にはこうした経済的要因が影響していると考えられる。

ところが、2012 年以降は、「その他世帯」が数の上でも構成比においても減少に転じ、高齢者世帯の増加を吸収して、2013 年 6 月以降には保護世帯数全体が減少に転じた。以降、対前年同月比で 24 ヶ月連続マイナスとなり、2015 年 6 月に一度プラスに転じたものの、7 月以降は再び対前年度同月比で減少した。保護世帯率は、2015 年 9 月時点で全国が 1.71%であるのに対し、大阪市は全国で最も高い 5.46%という水準であり、20 世帯に 1 世帯が保護を利用していることになる。しかし全国がこの間保護率を微増させているのに対し、大阪市は 1 年前から 0.2%近く減少させている。この間、受給世帯数を継続的に減少させている政令指定都市は大阪市のみである。

1-2 制度改革の推進

大阪市は保護費の増大が自治体財政の負担となっているとして、2009 年 8 月に「生活保護行政特別調査プロジェクトチーム」を設置し、以降、保護費削減を目的とする制度運用改革を推進している。また、2013 年生活保護法には、大阪市が従前から要望していた扶養義務調査権限の強化や「適正化」対策などが盛り込まれるなど、大阪市の生活保護行政が国の法制度改革にも影響を与えている点も見逃せない。以下、本論文では、保護費削減を目的とする

大阪市の方式を「大阪市モデル」と呼ぶことにする。

なお、大阪市は生活保護費が自治体財政の負担になっているとして制度改革を推進するが、大阪市においても生活保護費の地方負担分は基準財政需要額に算入され地方交付税交付金として国が補填している。ただし、実際の支出額が超過することがあるため、2010 年度では約 150 億円が大阪市の実際の負担になっている（星野 [2013]）。約 150 億円という数値は、2010 年度の市の決算予算全体の約 1%の金額である。以上の通り、地方自治体が生活保護の抑制を指向する要因は、財政的な側面からだけでは直ちに理解することができない。紙幅の関係上詳細な検討はできないが、80 年代の第三次「適正化」の時期以降、国が地方の生活保護行政を強く制約するようになったことが影響していると思われる。この論点については、今後別稿で明らかにしたい。

「大阪市モデル」の主要な柱は、①区における不正受給調査専任チームや適正化推進チームを中心とした不正受給対策、②生活保護費の約半分を占める医療扶助の適正化対策、③働ける方には働いていただく就労自立支援、の 3 つである（2015 年 6 月大阪市「生活保護の適正化に向けて」より）。いずれも社会的費用論に関連するが、ここでは特に③の就労自立支援について検討する。大阪市自身が保護世帯数の減少を就労支援や「適正化」によって稼働年齢層が減少したためであると評価しており、就労自立支援を対象とすることで、大阪市の制度運用の性格を浮き彫りにできるためである。

1-3 申請時における就労指導

大阪市は 2011 年 1 月 17 日に「保護申請時における就労にかかる助言指導のガイドライン」（以下、ガイドライン）を作成し、申請時における就労指導の仕組みを設けた。これは、申請から保護の要否判定までの期間中に、「助言指導書」にもとづき、稼働能力の活用を証明するための就労活動を指導し、その就労活動のパフォーマンスを保護決定のための事実上の要件にするものである。また、ガイドラインは『就労の意思』・『就労の機会』の有無を判断できない場合、通常 14 日以内の要否判断を 30 日まで延長できるとしている。申請時における求職活動を事実上稼働能力活用の要件にすることは、少なくとも明文的規定を設ける取扱いとしては、管見では大阪市のみである。これにより、稼働能力判定が

不適切に行われた事例が報告されている（事例は小久保 [2014]、普門 [2014]、大口 [2015] より）。以下、2つの事例について検討する。

①失業中の30代男性（Aさん）の事例

（1）事例の概要

Aさんは家賃を滞納し、手持ち金なしの状態で大阪市A区に生活保護の申請を行った。直後に「助言指導書」によって、週3回以上ハローワークに行き、保護決定までに1社以上の面接を受けることを指示され、申請から14日を経過しても保護が開始されなかった。

Aさんは支援団体に相談し、支援団体を通じた抗議によって保護が開始された。その際、支援団体がAさんの健康状態を調べるように市に要求したところ、診断結果では血圧が200もあり、就労できない状態であることが分かった。

（2）考察

Aさんの事例について問題点を指摘したい。第一に、上記の就労指導内容は個別の職員の偶発的な対応ではなく、区全体の方針に則った正式な対応であった点が着目される。大阪市A区は、2012年度の生活保護の実施方針として独自のフローチャートを作成し、「1週間にハローワークに3回以上求人検索を行（略）っていること」「1週間に1社以上、ハローワークから紹介を受けた会社の面接を受けていること」を「求職活動基準」として定めていた。また、同実施方針では「就職したくない人、働く自信がない人は様々な理由で求職活動期間を延ばす」とし、【対策】として「言い訳できないよう工夫を行う」「一生懸命頑張っている人には応援し、見守り続けることが必要ですが、口だけで何一つも努力しない人に対しては、毅然とした態度で挑むことが重要」と記述している（普門 [2014]）。Aさんの事例における指導内容も、同実施方針に沿ったものであると推測できる。

第二に、指導内容に合理性が乏しい。ハローワークの求人検索は通常1週間に1度しか求人内容が更新されないため、3回以上通って検索を行う必要性はない。また、所持金がほとんどない状態で、交通費や履歴書の写真代等を捻出するのは困難だろう。食料にも事欠く状況では、体力・気力・費用を要する求職活動が成功する見込みはそもそも薄い（吉永 [2014]）からである。

第三に、医師の診断による健康状態と稼働能力判定を行わないまま就労指導を行ったという問題である。本来であれば就労が困難な状況であるにもかかわらず就職活動を指示し、生活困難な状況に長く留めている。生活困難な状況の継続は、生活保護に関するあらゆる社会的費用を発生させる恐れがある。直接的な影響に限ってもAさんが健康を害し、将来にわたってAさんが労働能力を損なうことも十分に有りえた。仮に疾病や障害などに発展し、就労が恒久的に不可になってしまえば、むしろ医療費・介護費・生活扶助費等の支出額は将来的に増大する可能性があったといえる。

②体調の悪化により仕事を辞めた37歳男性（Bさん）の事例

（1）事例の概要

Bさんは工事作業の職場で2年前に過呼吸の発作を起こしたため仕事を辞めざるをえなくなり、生活に困窮して、2013年10月25日に大阪市B区に保護を申請した。福祉事務所はBさんに内科・精神科を受診させ、申請から約1週間後に「あなたは働ける。ハローワークで求職活動をしなさい。求職活動報告書にある六社分の応募をするように」と求めた。この時点ではまだ保護の審査中だった。また、Bさんは診断書を見せるよう要求したが福祉事務所は拒否している。

そこで福祉事務所の指導に従い、体調不良を押して1週間に3回ハローワークに通い、発作が起きても両立できる職場を探した。履歴書を受け付けてくれた会社は3社あったが、いずれも就職はできず、Bさんの求職活動は福祉事務所から「少ない」と評価された。この期間中Bさんには所持金はほとんどなく、買い置きの米による1日1食の生活が続いた。

2013年11月14日に「熱心に求職活動を行い継続的かつ自立を目指した仕事に就くこと」という助言指導書が交付される。Bさんはその後も求職活動が続けたが就職に至らず、福祉事務所は「再三再四にわたり稼働能力を活用することを助言指導しているが、主は稼働能力を十分に活用しているとは認められない」と判定し、申請から28日目の11月21日に申請を却下した。期間の延長理由は「稼働能力調査に日時を要したため」であった。

Bさんは所持金が残り11円になったため、11月26日に弁護士同行の上で再申請を行った。その際

に審査待機中の困窮を訴えるも、区は一日 500 円の貸付で対応し、再度求職活動を指示した。これに対する弁護士の抗議によって、再申請後 2 週間の 12 月 13 日に保護が開始される。保護開始後、通院先の病院でパニック障害・外出恐怖症のため就労不可と診断され、療養に専念することになった。その後、B さんは当初から身体表現性障害という診断結果が出ていたが、福祉事務所が診断結果を無視していたことが分かった。

（２）考察

第一に、A 区でも B 区と同様に定型化された就労指導が行われている。同対応は、ガイドラインに基づいた市全体の方針となっていることが推測される。申請時において、「真摯な就労活動」や「就職の成功」を「稼働能力の活用」の証明とすることで稼働年齢層を排除する運用は全国の自治体でしばしばみられるが、同方針をガイドライン化し、国の監査による改善指導にも応じない自治体は大阪市のみである¹⁸⁾。また、熱心な求職活動のみならず、助言指導書で「仕事に就く」という本人の意思のみでは達成が不確実な内容が入っていることも注目される。

第二に、この事例では就労指導の内容を達成できなかったことを理由に、現実には却下決定を行っている。弁護士が同行支援を行わなかった場合、餓死や自殺に至ってしまった可能性や、食料に事欠く状態での求職活動が心身に悪影響を与えた可能性は高い。また、弁護士の同行がなければ、借金や親密圏の援助に頼ることで就労阻害要因や潜在的社会的費用を増大させた可能性もある。また、保護開始後に就労不可と診断された事実からは、仮に審査中に就労できたとしても辞めざるを得なかった可能性が高い。パニック障害がこうした一連の過程で悪化し、その後の自立の阻害要因となり、生活保護受給の長期化要因になった可能性もある。その場合、医療扶助費や生活扶助費が増大しただろう。

第三に「稼働能力調査に日時を要しているため」として、申請から却下決定まで 28 日間を要している。これはガイドラインの規定通りだが、最低生活費以下の長期の生活は、それ自体が社会的費用の累積リスクを極大化させるものである。

第四に、結果からみれば B さんは就労不可の「傷病者世帯」に分類されるべきであった。それにもかかわらず、検診を行わないまま稼働能力を持つこと

を仮定して就労指導を行った。この事例に仮に弁護士等の支援者が介在しなければ、CW や自治体は申請を却下した上で、モラルハザード的傾向を持つ稼働年齢層を一名適切に制度から排除したと認識していたと考えられる。このことは、漏給をもたらす行政側の要因が抽象的な「情報の非対称性」にあるのではなく、むしろ必要な情報収集に対する無関心にあるのではないかとの示唆を与えるものである。

1-4 総合就職サポート事業

（１）実績と課題

次に、受給者向けの就労自立支援について、同市の総合就職サポート事業の検討を行う（以下、同事業の実績データは同市の報告書「総合就職サポート事業実績について」による）。総合就職サポート事業は、生活保護申請時を含む早期の段階から相談・助言を行い、カウンセリング、ハローワークへの同行、就職あっせんなどの支援を委託事業者が提供するものである。早期の支援を行う理由は「生活保護を受給している期間が長くなるほど、就労自立が難しくなる」との認識による。同制度の本格実施に際し、大阪市議会では、生活保護の「適正化」によって 2012 年度に約 48 億円の効果を見込むこと、自立や就労による収入の発生によって保護費を約 23 億円減額できる見込みであることが答弁されている。同事業の導入動機が財政的な削減効果にあることが確認できよう。

2012 年度の事業実績は支援対象者数 7,145 名、就職者数 4,535 名、就職率 63.5%、2013 年度は支援対象者数 6,513 名、4,403 名、67.5%となっている¹⁹⁾。就職先の雇用形態は、正規（正社員）7.7%、非正規雇用では常用 84.1%、臨時 6.4%、日雇い 1.8%である。業種は、「サービス業（他に分類されないもの）」への就職が全体の 37.4%と最も多く、次いで「製造業」、「宿泊業・飲食サービス業」、「卸売・小売業」の順になっている。「サービス業（他に分類されないもの）」とは清掃業、警備業などである。また、就労開始後 3 ヶ月時点の職場定着率は 54.0%、6 ヶ月時点で 43.1%であった。職場定着率の低さが問題視されており、「就労開始後 3 ヶ月までに離職したケース 1,440 人の離職理由は、『仕事内容や条件への不満』『やる気の欠如』などによる本人拒否」が 37.8%と最も多く、次いで「仕事についていけない」「職場で人間関係を構築できない」

などによる「職場不適応」が 28.9%であると分析されている。離職理由の半数以上は「支援対象者本人の事情によるもの」であるとの認識から、定着率を引き上げるために、ビジネススキルやコミュニケーション力の不足を解消するためのグループワークや職場訪問等による定着支援の重点化が行われている。

同事業に対しては、就労形態に占める正社員の割合が 1 割未満であることや、比較的不安定な職種への就労が多いことから、劣悪な条件への就労促進となっているのではないかと懸念が示されている(松崎 [2012])。また、同事業の報告書は職場定着率の低さの主要因を本人事情と解釈しているが、一見本人の事情によると解される場合にも様々な就労阻害要因が潜んでいる場合があるため、強い就労指導を行うことでかえって社会的費用を増大させてしまう場合があることにも留意が必要だろう。

(2) 就労の数値目標と事業者への

インセンティブ・ディスインセンティブ

総合就職サポート事業を受注した事業者は、「大

阪市総合就職サポート事業委託料に関する規定」(資料 以下、委託規定)に従って就労支援を行う。委託規定では、「基準就職率 4 5 %」という就労目標数値が設定されており、事業実績がこれを下回るとその比率に応じて基本委託料が減額される。一方、支援を行い就労によって保護が廃止された場合や、申請時における同事業の支援により保護を受けなくてすんだ場合、それぞれ追加報酬をインセンティブとして受け取ることができる(生活保護申請に至る前段階の生活困窮者(ボーダーライン層)に対する支援により生活保護に至らなかった場合 6 万円等)。

同事業は、行政が求める財政的成果によって数値目標で計測され、また支払われる。鈴木 [2012] は、就労率を上げるためにこの方式を積極的に導入すべきだと主張する。だが、目標就労率と報酬の機械的な関連づけは、就労支援員の「情報の認識枠組み」が種々の社会的費用を軽視する方向に制約され、それに基づく支援内容が社会的費用の累積を促進してしまう危険性があると言わざるを得ない。

資料 大阪市総合就職サポート事業委託料に関する規定

(1) 基準就職率の設定

・本事業の基準就職率を 4 5 % と設定し、年度実績がこれを下回った場合は次のとおり基本委託料の減額措置を講じる

【減額措置】 基本委託料 = A 年度実績(達成就職率) = B % 基準就職率 = 4 5 %
基本委託料から減じる金額 $A \times (4 5 \% - B \%)$

(2) インセンティブの設定

・次の場合にインセンティブとして 1 人あたり 6 万円の追加報酬を支払う

①生活保護受給者への支援で就職による保護廃止となったケース、②生活保護申請中の方への支援により、就職して生活保護に至らなかったケース又は就職して生活保護に至ったもののその効果により保護廃止となったケース、③ ボーダーライン層への支援により、就職して生活保護に至らなかったケース

・生活保護受給者への支援で就職後に職場定着を確認できた場合、1 人あたり次の通りの成功報酬単価を支払う。ただし、保護廃止のインセンティブの対象となる場合は、本インセンティブの対象としない。

【給月額 10 万円以上】

就労開始後 3 ヶ月定着 20,000 円

就労開始後 6 ヶ月定着 10,000 円

【給月額 5 万円以上 10 万円未満】

就労開始後 3 ヶ月定着 10,000 円

就労開始後 6 ヶ月定着 5,000 円

出所：大阪市提供資料「総合就職サポート事業」企画提案指示書(2012 年 1 月分)より趣旨を損なわない範囲で一部文章を改変・要約の上抜粋

1-5 小括

大阪市は申請時において、定型的な就労指導によって「稼働能力の活用」を判定するという運用を行っている。このことは漏給を発生させる危険性が高い上に、その審査の過程において心身の健康悪化等の種々の社会的費用を累積させる可能性がある。これは、個別のCWの問題ではなく、自治体の方針によって規定されている。こうした大阪市の方針は、新古典派の枠組みであるモラルハザード論によって根拠づけられている。

大阪市の方針の問題点は、稼働能力活用判定において、極めて狭い情報項目しか考慮されていない点にある。まず、食料・住居などのライフラインが危機的状況であるという情報よりも、稼働能力活用判定を保護の要否判定において機械的に優先して考慮していることが確認できる。次に、本人の心身の健康について、把握の努力がなされないか、要否判断におけるウェイトが著しく低く見積もられている。まして、社会的費用の第二次圏である親密圏や社会関係資本への悪影響、労働市場への下方圧力は全く考慮の外にあるといえる。

こうした生活保護の「ワークファースト」的運用が地域に与える影響も無視できない。例えば次のような影響が想定できる。①健康への悪影響にともなう就労阻害要因の累積により、地域の労働力の量的減少と質的劣化が起こる。②家族形成ができず、少子化を促進させる。③児童、障害者、傷病者、高齢者など、稼働年齢層の世帯主が生活を支える人口への悪影響²⁰⁾。④上記の影響による地域経済循環の停滞。

特に「その他世帯」の世帯主に対する生活保護の運用方針は、第二次圏にまで与える影響が大きい。既にみたように、大阪市はおよそ20世帯に1世帯以上が生活保護を利用しているという点で、まさしく「貧困の大量性」が顕在化している地域である。第二次圏への影響が他地域と比べても相対的に大きい点も留意すべきだろう。

2 釧路市の就労支援と社会的費用

2-1 「多様な自立」の重視

釧路市の保護率は2014年6月に5.33%であり、全国的に最も保護率が高い自治体の一つである（正木[2014]9ページ）。大阪市と同様、20世帯に1世帯以上が受給しており、第一次圏・第二次圏の広

がりも大きい。こうした中、釧路市の生活保護自立支援プログラムは、第1章第2節で確認した「多様な自立」を重視するものとなっている点に特徴がある。たとえば、同市は就業体験的なボランティア活動を「中間的就労」として、就労意欲の維持・向上だけではなく、心身両面の健康の増進、他の参加者や支援者とのコミュニケーションを通じた社会参加意欲の涵養の場と位置付けている（正木[2014]）。大阪市モデルの政策動機や手法との対照性は明らかである。

釧路市は国のモデル自治体であり、その方式は「釧路モデル」と呼ばれ、先駆的事例として多くの研究者や他の自治体から注目されている。しかし、釧路モデルの積極面についての既存研究は次のいずれかの論点に落ち着いている。①個人の「多様な自立」が達成できたことを、個人の効用の増大として評価する（正木[2014]等）。②丁寧な「社会生活自立」「日常生活自立」支援が就労阻害要因を減少させ、自立への意欲を高めたことを評価する（岡部ほか[2014]等）。管見では、経済社会の再生産という共通の基盤の上で釧路モデルと大阪市モデルを比較検討した先行研究は存在しない。

2-2 SROI、就労率、地域福祉の担い手育成

「多様な自立」評価の困難性は、釧路市福祉事務所自身も認識している。そこで同市は職員自らが、SROI（Social Return on Investment）を用いて、釧路モデルの評価を行っている。SROIは費用便益分析の一種で、社会政策によって生じた効果を貨幣化して表示することで、政策投資費用と社会的リターンを費用対効果の観点から検証するための評価手法である。SROIは、 $SROI = \text{貨幣化された社会的価値} / \text{投入費用}$ で算出される。

釧路市のSROI導入の目的は次の通りである。「釧路モデル」は全国的に高い評価を受けているだけではなく、参加者にも「笑顔が増えた」「元気になった」などの肯定的な変化が見られ、CWも政策効果を実感している。しかし実感に基づく評価は主観的である。そこで、定量的手法を用いて事業の社会的価値を可視化し、市民への説明責任を果たし、さらなる取り組みの足がかりとすることが必要である（劔谷ほか[2014]）。これにより同市が精神障がい者授産施設における作業体験事業を評価した結果が、表3である。

表 3 精神障がい者授産施設における作業体験事業

第 1 段階	第 2 段階		第 3 段階	第 4 段階
ステークホルダー	インプット	アウトプット	アウトカム	インパクト
参加者	時間＝0 円	精神障がい者授産施設にて作業体験を行った	就労意欲の向上	192,500
			居場所ができた	57,960
			社交スキルの向上	77,666
			日常生活の「自立」	375,240
釧路市	564,030 円		当市を訪れる人が増えた	277,296
委託先 A	委託費を超えないため 0 円		利用者の満足感の向上	96,000
計	564,030 円			1,076,662
第 5 段階	SROI=1,076,662 円÷564,030 円＝1.91			

(注) 同事業は生活保護受給者を対象に釧路市が社会福祉法人に委託し実施された。同事業は、お灸やクッキー作りを通して就労に対する意識啓発と自信の回復を図り、以って「自立を支援すること」を目的としている。同事業には 2012 年度に 7 名が延べ 183 回参加した(釧谷ほか [2014] 82 ページ)。

また、アウトカムの貨幣評価への変換は、「同等の効果を他の活動によって得るとすれば何に相当し、またはどんな物やサービスを購入することに相当するかを考え、金額に置き換える」という条件と「アウトカムの効果は 1 年間しか持続しない」という仮定のもとでおこなった(前掲書 84 ページ)。

出所：前掲書 85 ページ

こうした評価は、単なる就労自立だけでは図れないメリットを自治体職員自身が客観的に示そうとした試みとして大きな意義がある。しかし、この評価は、基本的に「多様な自立」の促進という個人の効用を貨幣換算したものである。市や委託事業者の利益も算定されているが、あくまで貨幣的・部分的な側面しか測定できていない。そのため、地域の経済社会の再生産との関連性をこの評価そのものから具体的に見出すことはできない。

釧路市の報告書²¹⁾は、その点にも踏み込んで以下のような考察を行っている。SROI 分析によって、同事業が費用に見合う「社会的価値」を生み出していることが改めて分かった。だが、これだけでは、生活保護を受けていない市民に財政投入の根拠を納得してもらうためにはまだ弱い。そこで報告書は、自立の助長自体に価値があるとしつつ、同時により客観的で説得的な就労支援の成果を指摘する必要があるとし、次の 2 点を指摘する。第一に、就労率の増加である。事実、釧路市の受給者のうち就労している世帯の割合は 2003 年の 15.3%から 2013 年の 19.3%へと増大した。第二に、他のプログラムがなかった場合、毎年 200 名を超える被保護者が 65 歳を迎え、孤独な高齢者となるおそれがあるとする。そうであれば、高齢被保護者の社会生活の「自立」を支援することで、元気で健康的な生活を送る高齢者を増やすことにつながり、「結果的に将来の社会

的コストを抑制すること」に結びつくといえる。また、被保護者を強制的に社会奉仕活動に参加させる形になってはならないため、あくまで自発的な気持ちに寄り添いながらではあるが、こうした取り組みは支援対象者が「地域社会の福祉の担い手」に育つことを支援するという客観的機能を持つ。

2-3 中間的就労の両義性

以上のように、釧路市では、生活保護の運用が「社会関係資本」に与える効果について、自治体職員自身が自覚的に認識を深めている。単に地域の助け合いに依存するのではなく、地域の助け合いを育てるためには、まずコストをかけ支援を行うことが大事であると捉えるのである。自治体が「社会的価値」の達成を地域社会の再生産の観点から整理したものとして意義深い。とはいえ、釧路市の分析はいまだ高齢者支援と地域福祉の担い手との関連にとどまっている。そこで、以下、釧路モデルの「中間的就労」を素材に釧路市の「中間的就労」の課題と可能性について社会的費用論の観点から考察を行う。

まず、「中間的就労」については、最低賃金より低い賃金率が一般の労働者と競合し、社会全体の労働条件を切り下げてしまう危険性を考慮する必要がある。事実、釧路モデルにおいても、望まぬ就労となってしまった事例や中間的就労の労働条件が最低賃金を下回っていることが指摘されている(中岡

[2012]、加美 [2014])。大企業による大規模な「中間的就労」の利用がなされにくい釧路市の地域的条件も作用してか、釧路モデルの「中間的就労」が一般労働市場の労働条件を低下させたという実証的な報告や調査は未だなされていない。だが、釧路モデルをより大規模な市場が存在する他地域に適用する際には、この懸念には十分な注意が必要だろう。

一方で釧路市の「中間的就労」には、積極面においても見過ごされがちな論点がある。釧路市では、中間的就労によって漁網の製網作業に受給者が従事しているが、これは後継者不足による技能伝承の危機にある漁業者から注目されている(正木 [2014])。「中間的就労」は、行政が職業訓練や職業紹介を通じて、地域密着型の産業や中小零細企業に対し労働力を移動させていくという機能も果たしうるのである。こうした産業への支援は、地域内の労働市場の再生産を通じた地域経済循環構築への公的介入の一形態であるといえる。

2-4 小括

従来釧路モデルは主に、①就労自立に結果としてつながり保護費が削減できていること、②生きがい・社会的紐帯の回復など「社会的包摂」を達成できたこと、の2つの観点から論じられてきた。だが、②の中には、社会的費用の観点による地域の経済社会の再生産への問題意識が、自治体の福祉事務所内部に存在している。この②の方向性が、単に高齢者世帯の地域福祉の担い手としての側面だけでなく、地域の労働市場の水準や、地域の伝統産業への支援と連携、社会関係資本の一部をなす受給者而非受給者の間の社会的紐帯の構築をも含めた観点から自覚的に把握された場合、釧路モデルは社会的費用論に基づく地域の経済社会の再生産構造への積極的介入としての意義を深めることができるだろう。そのためには、現場の支援実践において個人の権利や尊厳を尊重する姿勢を堅持した上で、分析のレベルにおける方法論的個人主義からの脱却と、非貨幣的な再生産構造のより総体的把握が達成される必要があるだろう。

本節では「中間的就労」の両義的な意味について、地域経済の再生産の観点から考察を行った。釧路モデルにおいて、最低賃金の保障がなされれば、「中間的就労」が地域に持続的な経済循環をつくり出す効果はより強まる。これは不可能なことではな

い。事実、ヨーロッパの「中間的就労」では、①最低賃金以下だが行政が足りない分の生計費を支出する型、②最低賃金以上を保障する型、が基本である(竹信 [2015])。生活保護においては、最低所得保障があるため、最低賃金を適用しなくてもよいのではないかとの議論もある(鈴木 [2012])が、労働市場の下方競争という社会的費用を考慮すれば、後者の最賃以上型の方が好ましいと考えられる。

社会的費用論の立場からみれば、釧路モデルには、貨幣の流れだけでなく、より広義の社会の再生産への関心が潜在している。たとえば、受給者の自尊感情や心身の健康状態の回復、地域住民との社会的なつながりの回復は、地域福祉の担い手としてだけではなく、地域経済や地域社会の担い手としてのPYLLの質・量の改善や、地域住民と受給者の対立を乗り越え、社会関係資本の破壊を防ぐことにもつながるといえる。その意味で、釧路モデルが想定する生活保護受給者は、ホモ・エコノミクスではなく、現実の地域生活の中で第二次圏と影響を与え合う具体的な経済主体が考慮されているといえる。ただし、中間的就労に見られるように、社会的費用の総体の中での位置づけについて、より理論的に明らかにする必要があるだろう。

3 自治体の制度運用の比較から見てくるもの

誤解を恐れず単純化するならば、大阪市は新古典派アプローチに依拠し、釧路市は社会的価値アプローチに依拠しているといえる。ただし、釧路市は福祉事務所の職員自身が地域的課題と支援の関連性について検討を行い、事実上地域の経済社会の再生産の一側面として捉えている。大阪市は第一次圏の素材的側面を捨象したモデルであり、釧路市は第二次圏を一定考慮したモデルとして機能している。両市のアプローチは、従来理解されているような経済的価値と社会的価値の差異であるだけでなく、経済社会の再生産に関する異なる政策姿勢のあらわれであるといえよう。

V 生活保護の経済分析の拡張によって何がみえてくるか

以上の考察を踏まえた理論的な結論は以下の通りである。第一に、生活保護の社会的費用が無視・軽視される理由は、「情報の非対称性」ではなく、「情報の認識枠組み」にある。新古典派では、労働供給

の増減は効用を最大化させようとする選択の結果として考察されるため、素材的制約による選択の結果であっても、インセンティブやディスインセンティブに反応したのだと捉えられる。モラルハザード論に基づいた大阪市などの自治体の運用においても同様に、運用のあり方が素材的關係性（本人の健康、親密圏、社会関係資本、地域労働市場など）を通じて第二次圏に経済的影響を与えるという点が考慮の外におかれてしまう。これは、就労が困難な個人の個別的事情を、大阪市A区の実施方針にある「言い訳」という表現に典型的に現れている通り個人の効用の問題としてのみ捉え、社会的影響を見逃してしまうという点で、方法論的個人主義の方法的限界が自治体行政においても具体的な問題として現れているといえるだろう。

こうした認識枠組みの基礎には、素材的側面を捨象したホモ・エコノミクス²²⁾の強い仮定がある。生活保護の現場の運用においては、このような理論的認識が強い影響力をもっているため、本論文において大阪市を対象に分析したように、社会的費用が発生しても自治体がそれを認識できない状況になる傾向が強いのである。

第二に、生活保護の経済的な積極的機能は、社会経済学が指摘する脱商品化による労働市場圧力の緩和のみならず、財政、社会関係資本、地域の社会的・経済的再生産等にかかわる点にも見出すことができる。包括的にいえば「社会的価値」の諸学問が提起した「多様な自立」を経済社会の再生産の破壊を緩和するもの、あるいは再生産を支援するものとして位置付けることができると考えられる。釧路市の「多様な自立」支援に地域の再生産構造に対する積極的意義を見出す議論は、社会的費用論に基づく福祉政策論の可能性を示唆するものである。

最後に、本論文の政策的含意について簡単に触れておきたい。第一に、なにより大量の漏給をなくすることが必要である。漏給は社会的費用を累積的に拡大させ、社会を高コスト構造に陥らせるからである。特に最低生活費以下の世帯が拡大した「貧困の大量性」の時代には費用累積はきわめて大きくなる。もちろん、生活保護以外の最低生活保障制度が構築されるのであれば、それによって対応してもよい。

第二に、社会的費用が累積すれば自殺や心身の健康悪化による労働能力の喪失、人間関係の破壊という不可逆的な結果をもたらす。これらの損失の回

復のためには、財政や有償・無償の労働の投入が継続的に必要となるだろう。そのため、早期の段階での最低生活保障が必要となる。「水際作戦」を行わないのはもちろんだが、銚子市母子心中事件のような事件を防ぐためにも、行政による積極的なアウトリーチを重点化する必要がある。

第三に、就労指導において心身の健康に配慮したガイドラインを設け、その情報的基礎となる医師や社会福祉士の意見などの専門的な知見を厳格に組み込む必要がある。これは、環境経済学において、環境中に放出される汚染物質を不可逆水準未満にとどめる政策が提起される点と共通性がある²³⁾。

第四に、「貧困の大量性」という現状に合わせ、生活保護の受給層・漏給層が地域経済の中で有形無形の経済主体として活動していることに着目した地域政策が求められる。釧路市の試みはその端緒となるものであるが、さらに稼働年齢層の受給者に公的な職業訓練を行い、最低賃金以上などの基本的な労働条件をクリアした事業所に積極的に職業紹介を行うような仕組みを、公契約条例などをモデルに構築することも可能だろう。

【参考文献】

- A. セン [2011] 『正義のアイディア』明石書店
 阿部彩、國枝繁樹、鈴木亘、林正義 [2008] 『生活保護の経済分析』東京大学出版会
 G.E. アンデルセン [2001] 『福祉資本主義の三つの世界』ミネルヴァ書房
 稲葉剛 [2013] 『生活保護から考える』岩波書店
 岩田正美 [2008] 『社会的排除—参加の欠如・不確かな帰属』有斐閣
 大阪市生活保護行政問題全国調査団 [2014] 『大阪市の生活保護でいま、なにが起きているのか』かもがわ出版
 大山典宏 [2008] 『生活保護 VS ワーキングプア』PHP 研究所
 唐鎌直義、今井伸、木本明、小池隆生、都留民子 [2008] 『どうする！あなたの社会保障④ 生活保護』旬報社
 唐鎌直義 [2012a] 『脱貧困の社会保障』旬報社
 K.W. カップ [1975] 『環境破壊と社会的費用』岩波書店
 近畿弁護士会連合会 [2014] 『生活保護と扶養義務』

民事法研究会

後藤道夫、布川日佐史編 [2013]『新福祉国家構想
3 失業・半失業者が暮らせる制度の構築：雇用崩
壊からの脱却』大月書店

佐々木隆治 [2011]『マルクスの物象化論』社会
評論社

澤田康幸、上田路子、松林哲也 [2013]『自殺の
ない社会へ』有斐閣

鈴木亘 [2014]『社会保障亡国論』講談社

砂原庸介 [2012]『大阪——大都市は国家を超え
るか』中央公論新社

生活保護問題対策全国会議 [2012]『間違いだら
けの生活保護バッシング』明石書店

全国「餓死」「孤立死」問題調査団 [2012]『「餓死・
孤立死」の頻発を見よ！』あけび書房

藤田孝典 [2015]『下流老人』朝日新聞出版

星野菜穂子 [2013]『地方交付税の財源保障』ミネ
ルヴァ書房

R. パットナム [2006]『孤独なボウリング——米
国コミュニティの崩壊と再生』柏書房

【雑誌・書籍掲載論文】

大口耕吉郎 [2015]「橋下・維新大阪市政の違法・
異常な生活保護行政」『人権と部落問題』第 67
巻 11 号

岡田知弘 [2010]「1980 年代以降の大阪大都市圏
の構造変化—地域経済論の視点から—」『セミ
ナ—年報 2009』関西大学経済・政治研究所

尾崎望 [2009]「小児科医から見る貧困と病気」『子
どもの貧困白書』明石書店

笠木映里 [2015]「関連諸法との関係からみる生
活保護法：近年の改正・立法の動向と残された課
題」季刊社会保障研究 50 号

加美嘉史 [2014]「生活困窮者に必要な就労支援と
は何か」『総合社会福祉研究』43 号

唐鎌直義 [2012b]「なぜイギリスでは公的扶助が
受けやすいのか」『POSSE』17 号

小久保哲郎 [2014]「稼働年齢層の生活保護から
の排除」『賃金と社会保障』1617 号

後藤道夫 [2014]「安倍政権の社会保障改革と労
働改革」『〈大国〉への執念 安倍政権と日本の危
機』大月書店

鈴木亘 [2012]「保護費はデフレ分をカットしア
メとムチで就労の促進目指す」『週刊ダイヤモンド』

6 月 30 日号

竹信三恵子 [2015]「中間的就労を生活保護から
の排除の受け皿にしないために」『都市問題』通
巻 106 号

中園桐代 [2012]「「釧路モデル」における雇用と
福祉の連携の課題」『社会科学研究』（釧路公立大
学）第 24 号

林治 [2015]「千葉県銚子市・県営住宅母子心中
事件から見える住まいの貧困と生活保護の水際作
戦」『賃金と社会保障』No.1642

普門大輔 [2014]「調査団の活動と大阪市の問題点
（総論）」『賃金と社会保障』1617 号

星野菜穂子 [2011]「普通交付税算定からみた大
都市特有の財政需要」『自治総研』通巻 390 号
2011 年 4 月号

正木浩司 [2014]「釧路市の生活保護自立支援プロ
グラムの特徴と意義」『自治総研』通巻 433 号

松崎喜良 [2012]「大阪市における貧困と生活保護
行政」『貧困研究』9 号

松本透 [1951]「貧困階層に於ける肺結核の疫学的
研究」『関西医科大学雑誌』vol.8

剣谷忠範、徳田康浩、三浦哲裕、金山和生 [2014]
「SROI を用いた釧路市生活保護自立支援プログラ
ムの事業評価」『社会福祉研究』第 119 号

吉永純 [2013]「岐路に立つ生活保護：基準引き下
げ、制度締めつけと私たちの課題」『総合社会福
祉研究』No.42

吉永純 [2014]「半失業時代の生活保護・稼働能力
活用要件の在り方」『賃金と社会保障』No.1642

【報告書・白書】

岡部卓、駒村康平、山口道昭、新井隆哲、勝部麗
子 [2014]『生活困窮者自立支援・生活保護に関
する都市自治体の役割と地域社会との連携』公益
財団法人日本都市センター

厚生労働省編 [2015]『平成 27 年版 厚生労働白
書』日経印刷株式会社

自殺実態解析プロジェクトチーム [2008]『自殺
実態白書 2008 第二版』NPO 法人ライフリンク

法務省法務総合研究所編 [2014]『平成 26 年版
犯罪白書』日経印刷株式会社

【注】

- 1) 藤田 [2015]。
- 2) ここでの再生産とは「貧困の世代的再生産」ではなく社会の物質代謝過程の総体としての再生産を意味している。
- 3) ここでの「素材」とは K. マルクスの用法に従い、たんなる自然素材にとどまらず、人間の欲求、生きた労働、人間と自然との素材変換（物質代謝）など、形態的諸関係の外部にある現実的内容を指す。マルクスの素材概念については佐々木[2011]第4章-第7章を参照。
- 4) 雇用保険の失業給付も年金の給付額も、容易に最低生活費を下回るため、最低生活保障だとはいえない。また、医療、住宅、教育、介護に関する制度にも最低生活費以下世帯への保障が組み込まれていない。
- 5) 医療・介護・出産扶助等は必要に応じて現物給付される。
- 6) 生活保護では受給世帯は高齢者、母子、障害者、傷病者、その他に分類される。通常、稼働能力を持つとみなされるのは「その他」と「母子」である。ただし母子は子育てが就労阻害要因となると考えられている。
- 7) たとえば唐鎌 [2012b] では捕捉率は 10.5 % と試算されている。研究者によって捕捉率に差が出るのは、資産の考慮の有無や、低所得世帯数の評価に差があるからである。しかし、厚労省による試算も含め、概ね捕捉率は 1 割～ 3 割との認識で一致している。
- 8) なお、厚労省の統計は住宅費を考慮していないため、「住宅・土地統計調査」を用いて補正を行った場合、漏給層は利用世帯の 5.5 倍となり、漏給人口は 1534 万人（全人口の 12.0 %）とさらに大きくなる（後藤道夫 [2014] 246 ページ）
- 9) 2006 年に日弁連が実施した生活保護の全国一斉電話相談では、福祉事務所を訪れたものの生活保護の利用に至っていないケースの 66 % に違法の可能性があった（生活保護問題対策全国会議 [2012]、29 ページ）。
- 10) 自死遺族数を一親等（配偶者・両親・子ども）に兄弟姉妹を加えた範囲に限定して定義し、次の枠組みで推計している。自殺者 1 人当たりの自死遺族数＝人口動態統計特殊報告から得られた自殺者の有配偶者比率＋各年齢階層において生存している親の平均数＋各年齢階層において生存している兄弟姉妹の平均数＋各年齢層において生存している子どもの平均数。澤田 [2013] は次の研究等に依拠している。（森ほか [2008] 「日本における自死遺族数の推計」 CIRJE Discussion Paper J-20、東京大学経済学部）。
- 11) 年齢や性別による平均余命を考慮する。また、PYLL には 65 歳までなど一定の年齢までの余命を使うものなど、いくつか種類が存在する。
- 12) 鉄道自殺による経済的損失など他の論点も上げられているが、紙幅の関係から省略した。
- 13) 日本学術会議 [2011] 「提言 我が国の健康の社会格差の現状理解とその改善に向けて」
- 14) 全日本民主医療機関連合会 [2015] 「2014 年経済的事由による手遅れ死亡事例調査概要報告」
- 15) 大山 [2008] は病気からの回復のために 1 度早期に生活保護を受給させた方が、病状悪化によってその後働けなくなり保護を受け自立できなくなるよりも結果的に財政的に安上がりになるとし、30 歳の男性が保護を利用し 5 年で病気から回復して安定した仕事につき、それ以後は保護から脱却して 70 歳まで納税を続ける場合と、保護を利用せず病状悪化により 40 歳から保護を開始し、その後悪化した病気のために 70 歳まで保護を利用する場合を比較したコスト試算を行っている。これによれば、就労時の年収を 300 万円（納税額年 20 万円）、1 年間の保護費を 180 万円とすると、前者の場合後者に比べ 5,200 万円コストが少なくすむ（大山 [2008] 208－210 ページ）。これは「早期保護」の経済的有用性に言及する重要な指摘である。ただし、早期自立の経済的利益の強調は、生活保護の社会的費用総体の中に位置付けない限り、早期保護開始を軽視し、無理な「早期の就労自立」によって他の社会的費用を増大させることにもつながりかねない。
- 16) 人口動態統計の死亡原因「食料の不足」を参照。
- 17) PYLL では、就労可能で活発な社会活動を行うことが想定される 65 歳までを上限として損失年数計算を行う場合もある。社会的費用の項目として健康生存年数としての PYLL を考慮することも可能だろう。
- 18) 事実、厚生労働省からも不適切だと指摘され、

調査団によって違法であるとの指摘もなされたが、大阪市はガイドラインを見直すつもりはないとしている（小久保 [2014]）。

19) 他年度も概ね同程度の就労率、雇用形態、職場定着率である。

20) 生活保護の「その他世帯」はその定義上、世帯主以外の③のような人員を世帯内に抱える場合があるため、「その他世帯」の世帯主への運用の変化は、世帯内の③のような人員のケアにも大きな影響を与える。管見では、新古典派による研究で③が部分的であれ考慮されるのは、母子世帯を対象とする場合のみである。

21) 剣谷ほか [2014] は釧路市福祉事務所の職員自らが取りまとめた論文である。以下の記述は同論文 86 – 88 ページを参照した。

22) 生存のための食料や住居を必要とせず最低生活費以下の生活を継続しても心身にも悪影響がない抽象的個人。

23) たとえばカップは公害問題の分析において汚染の不可逆な水準を想定し、その不可逆点を超えればいかなる貨幣的補償を行っても、その素材的環境が被ったダメージが回復不可能であることを論じた。

（京都大学大学院経済学研究科 後期博士課程）